

GOBERNANZA: EL PAPEL DE LOS ALCALDES LOCALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL DISTRITO ESPECIAL EN TURBO ANTIOQUIA

Andrés Felipe Maturana González*

RESUMEN

Este artículo busca responder a una falla de gobernanza generada en el proceso de implementación del Distrito Especial de Turbo Antioquia debido a que la Ley 1617 de 2013 no establece una ruta legal que permita establecer mecanismos que garanticen niveles de coordinación positiva y de articulación frente a las relaciones de los alcaldes locales como nuevos agentes de dinamización con voz e intereses propios, y el alcalde distrital (electo por voto popular), y su plan de desarrollo para la toma de decisiones y su implementación en el escenario de interacción local. Se propone resolver esta falla, a través de un modelo de gobernanza basado en la coordinación entre los alcaldes locales y el alcalde distrital que ayude a superar la fragmentación organizacional, evitar redundancias, contradicciones y duplicación de acciones, que además garantice el cumplimiento de metas y fines comunes.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza, coordinación, distrito especial, alcalde, Turbo.

* Arquitecto – Especialista en Gestión y Procesos Urbanos, candidato a Magister en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, Colombia

INTRODUCCIÓN

El presente artículo busca responder a la complejidad que plantea la nueva condición de Distrito Especial asignada a Turbo Antioquia mediante la Ley 1883 de 2018, en especial responder a la falla de gobernanza generada por la entrada al escenario político y administrativo de nuevos actores con voz y voto como son los alcaldes locales y su relación con el alcalde distrital debido a que no es posible garantizar la coordinación en los distintos niveles de interacción. Lo que redundaría en posibles deficiencias que dificultan la implementación de las políticas públicas, la construcción de capacidades y la solución de demandas locales.

Se plantea como objetivo establecer un modelo de gobernanza basado en una relación de doble sentido entre los que gobiernan y los que son gobernados que ayuden a superar la fragmentación organizacional, evitar redundancias, contradicciones y duplicación de acciones, que además garantice el cumplimiento de metas y fines comunes.

Para ello fue necesario primero analizar la relación de coordinación entre los alcaldes locales y el alcalde distrital en el marco de lo establecido en la normatividad actual para el funcionamiento de los distritos especiales en Colombia. Para luego determinar un modelo de coordinación que contemple mecanismos de participación ciudadana y herramientas que permitan establecer metas de mutuo interés que mejoren el proceso de toma de decisiones y su implementación.

1. CONTEXTO Y REFERENTES

1.1 ANÁLISIS NORMATIVO

Los distritos especiales en Colombia son una figura política y administrativa que se le asigna a aquellos entes territoriales (municipios) que cuentan con características especiales y que los hacen diferentes a otros territorios del país, por su posición geoestratégica, su relevancia económica, comercial, histórica, cultural o ambiental, principalmente a municipios que tengan relación con el mar y actividades portuarias, Con el fin de potenciar sus atributos.

La Constitución Política de 1991 establece en el artículo 286: “Son entidades territoriales los departamentos, **los distritos**, los municipios y los territorios indígenas.” Hoy solo los entes territoriales de Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Buenaventura, Riohacha, Bogotá que cuenta con una legislación especial² y recientemente el municipio de Turbo y el

² Si bien la Ley 1617 reglamenta los distritos en Colombia el Distrito Capital de Bogotá cuenta con una normatividad diferente como lo establece dicha ley en su artículo segundo: “Las disposiciones contenidas en la presente ley, son aplicables a todos los distritos creados y que se creen, a excepción del Distrito Capital de Bogotá.” El distrito Capital de Bogotá se rige por el Decreto Ley 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”

municipio de Cali fueron reconocidos por la Ley como distritos especiales por sus condiciones particulares.

La Ley 1617 de 2013 reglamentó y abrió la posibilidad de que municipios como Turbo pudieran acceder a este régimen especial y se formalizó mediante la Ley 1883 de 2018 “Por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico, y Comercial a Turbo Antioquia”

Ser Distrito le permite ahora gozar de las facultades que confiere esta condición como lo establece la (Ley 1617 de 2013 Art. 2): “...en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país” facultades que exigen de sus autoridades administrativas mayores responsabilidades y competencias. Sin embargo, deja dicha ley no deja claro una correspondencia entre beneficios y costos derivados de la conversión en distrito especial como lo veremos a continuación.

Para ello, debemos comenzar mencionando que si bien la condición de distrito establece facultades especiales a los entes territoriales, éstas no se reflejan en mayores recursos, como lo recalca la directora de la Dirección de Apoyo Fiscal DAF *“Es un mito que la conversión en Distrito Especial implique en sí misma mayores recursos provenientes del Sistema General de Participaciones o del Sistema General de Regalías. Tampoco implica nuevas fuentes de financiación provenientes del Presupuesto Nacional, o la disposición o capacidad de creación de nuevos impuestos o una mayor posibilidad de endeudamiento. Los potenciales beneficios se circunscriben a atribuciones que define la norma relacionadas con la administración de bienes de uso público susceptibles de explotación turística, ecoturística, industrial, histórica, recreativa y cultural y a las posibilidades en materia de formulación de planes de expansión portuaria y de desarrollo del turismo; entre otros.”*

Al respecto continúa indicando que *“En cambio, en tanto la disposición de nuevas fuentes de ingreso es incierta, no sucede lo mismo con las perspectivas de gasto, porque la conversión en distrito conlleva automáticamente mayores responsabilidades: en primer lugar, las implicaciones fiscales, que se encuentran explícitas en la Ley 1617 de 2013, contemplan la existencia de localidades y alcaldes locales remunerados, el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales (Ediles) y la asignación como mínimo del 10%*

de los ingresos corrientes del Distrito (definidos en el Decreto 2388 de 2015) a las localidades (Fondos de Desarrollo Local)”³

Y aclara que, “En el caso específico de Turbo, para un total de 3 localidades definidas en el Acuerdo Municipal 004 de 2018, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima que las disposiciones anteriormente mencionadas generarían un impacto fiscal de aproximadamente \$2.173 millones por vigencia fiscal (precios 2017), de los cuales el nuevo gasto de funcionamiento representaría entre el 29% y el 43% del total, dependiendo del número de ediles que se elija en cada localidad.”⁴

Esta situación afectaría indudablemente la capacidad de inversión y el indicador de gastos de funcionamiento,⁵ a menos, que el ente territorial aproveche los beneficios potenciales mencionados anteriormente “lo cual dependerá críticamente del fortalecimiento de su capacidad institucional.”⁶ Y de que tan exitoso sea el proceso de implementación en especial el de descentralización de las nuevas alcaldías locales y los retos que esto conlleva en termino de articulación y coordinación como lo veremos mas adelante.

Para ello es necesario comprender los cambios más significativos que introduce la Ley para el municipio de Turbo ahora que ostenta la condición de distrito y que se consideran relevantes para entender el rol de los diferentes actores en la nueva configuración política, administrativa y social.

- **El distrito estará dividido en localidades:** Es quizá el principal cambio que introduce la Ley 1617 de 2013 como lo establece el artículo 34: “los distritos estarán divididos en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, social, cultural, y económico.” Lo que representa un nivel mayor de autonomía en los territorios que sean elevados a esta categoría, puesto que les permitirá gozar de presupuesto propio, mayor representación, autoridad propia a cargo de las juntas administradoras locales y del respectivo alcalde local,⁷ a los cuales “les compete la

³ Entrevista Ana Lucia Villa, Directora de Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. DAF

⁴ Esto si se toma como base el 10% que estipula la Ley 1617 de 2013 como base. Pero el impacto fiscal podría llegar a ser mayor si llegara a incrementarse la participación de los ingresos corrientes a los Fondos de Desarrollo Local a la participación máxima estipulada por la Ley del 30%.

⁵ Indicador establecido por la Ley 617 de 2000 que mide la capacidad financiera de los entes territoriales en términos de eficiencia y eficacia del gasto público.

⁶ Ana Lucia Villa, Directora de Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. DAF.

⁷ Sin embargo, las localidades están sometidas a la autoridad del alcalde distrital y a los términos establecidos por la Ley y los acuerdos distritales.

gestión de los asuntos propios de su territorio.” (Art 36 Ley 1617). La creación de estas localidades estará a cargo del concejo distrital a iniciativa del alcalde distrital. Esta división deberá garantizar especialmente: “La participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que correspondan a las autoridades.” (Art 35 Ley 1617)

- **Los alcaldes locales y las juntas administradoras locales:** La nueva configuración territorial, política y administrativa del distrito estará a cargo de un “concejo distrital, el alcalde distrital, **los alcaldes y las juntas administradoras locales**. Las entidades que el concejo, a iniciativa del alcalde distrital cree y organice.”(Art 4 Ley 1617). los alcaldes locales y las juntas administradoras locales aparecen como nuevos actores dentro del escenario político, administrativo y social, para ellos la Ley establece funciones dentro de las cuales cabe resaltar los siguientes:
 - Alcaldes locales: Cada localidad estará representada por un alcalde local, que será nombrado por el alcalde distrital de una terna que elabora la correspondiente Junta administradora Local. le compete la gestión de los asuntos propios de su territorio, así como coadyuvar en la implementación de las metas y disposiciones del Plan Distrital de Desarrollo. Dentro de las obligaciones más relevantes le corresponde “cumplir las funciones que en materia de prestación de servicios públicos y construcción de obras le sean asignadas” (Art 41 Ley 1617).
 - Juntas Administradoras Locales: serán elegidas popularmente para periodos de cuatro (4) años. El número de ediles que componen las juntas administradoras estará entre un mínimo de 9 y un máximo de 15; los concejos distritales reglamentarán su conformación. (Art 43 Ley 1617). Dentro de atribuciones más importantes otorgadas por la Constitución y las leyes le corresponde, “Preservar y hacer respetar, de conformidad con la Constitución y la ley, el espacio público.” Además, podrán “Vigilar la ejecución de los contratos en la localidad y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que estimen convenientes para el mejor desarrollo de esos contratos.” Y “Presentar al concejo distrital proyectos de acuerdo relacionados con la localidad que no sean de la iniciativa privativa

del alcalde distrital.” (Art 42 Ley 1617). La ley les asigna también la competencia de adoptar el Plan de Desarrollo Local en concordancia con los demás instrumentos de planeación distrital, en especial el Plan de Desarrollo Municipal desarrollado acorde con la Ley 152/1994.

- **Nuevas competencias del alcalde y el concejo distrital:** la conversión a distrito dota al alcalde distrital y al concejo distrital de una serie de competencias y atribuciones principalmente en los siguientes temas:
 - Administración de bienes de uso público: establece al respecto que “El manejo y administración de los bienes de uso público que existan en jurisdicción del distrito... corresponde a las autoridades del orden distrital...” (Art 79 Ley 1617).
 - Régimen portuario: las autoridades de los distritos “intervendrán en la formulación de los planes de expansión portuaria... defendiendo en los territorios de su jurisdicción las regiones en las que sea conveniente o no la construcción y funcionamiento de puertos y demás instalaciones portuarias” (Art 80 Ley 1617). Así como también les brinda la posibilidad de intervenir en los trámites de aprobación y otorgamiento de licencias portuarias.
 - Desarrollo turístico: El gobierno del distrito en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, “formulará el respectivo proyecto de plan sectorial de desarrollo del turismo” (Art 81 Ley 1617). Además participará en la formulación del plan nacional y, podrá crear una autoridad distrital de turismo.
- **Fondos de desarrollo local:** La ley 1617 estableció también un Fondo de Desarrollo Local en cada una de las localidades del distrito especial de Turbo, “que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde local” (Art 61 Ley 1617). El cual estará conformado por no menos del 10% sin que supere el total del 30% de los Ingresos Corrientes de Libre destinación ICLD.⁸ Con cargo a estos fondos se financiarán las obras competencia de las juntas

⁸ El Decreto 2388 de 2015 reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales. Y establece en el Art. 2.6.6.2.4. que se entiende por ICLD. “Ingresos corrientes para asignación de recursos a las localidades. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, se entiende por ingresos corrientes, los ingresos tributarios y no tributarios definidos de conformidad con el artículo 27 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, excluidas las rentas de destinación específica. En el concepto de rentas específicas al que hace referencia este artículo se incluyen: 1. Las destinadas por la Constitución Política, la Ley o Acuerdo Distrital a un fin determinado. 2. Las rentas que estén garantizando

administradoras locales, la prestación de servicios y las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones ordinarias y extraordinarias. (Art 64 Ley 1617). “Los contratos que se financien con cargo a los fondos de desarrollo local podrán celebrarse con las organizaciones cívicas, sociales, juntas de acción comunal y organizaciones comunitarias que actúen en la respectiva localidad.” (Art 68 Ley 1617).

Teniendo en consideración las implicaciones políticas, administrativas y fiscales, que se derivan de la conversión en Distrito Especial, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público recomienda “que todos los estamentos institucionales en cabeza del alcalde distrital y el concejo distrital supediten la reglamentación del distrito especial de Turbo al cumplimiento del marco de responsabilidad y disciplina fiscal vigente y a las reales capacidades financieras para soportar nuevos gastos, respetando el principio presupuestal de sostenibilidad fiscal. No menos importante, analizando los potenciales beneficios o desventajas de ejecutar una parte de la inversión del Distrito por la vía de los Fondos de Desarrollo Local.” Lo que implicará seguramente una atomización mayor de los recursos y de las acciones del estado en el municipio de Turbo. Además, por las nuevas complejidades que supone la toma de decisiones con mas actores con voz y voto, con sus propios intereses, pero con pocas capacidades y muchas limitaciones como lo veremos mas adelante, situación que al final podría dificultar la puesta en marcha y la implementación de las políticas en el territorio.

1.2 REFERENTES CONCEPTUALES

Para dar respuesta a la pregunta central de esta investigación fue necesario entender dos conceptos claves que guiaron y dieron pautas para alcanzar los objetivos propuestos. El primero de estos referentes conceptuales es el de la gobernanza, debido a que este nuevo esquema territorial y administrativo plantea retos a las estructuras tradicionales de gobierno y exige relaciones de poder mas horizontales entre los diferentes actores inmersos en el nuevo escenario de interacción local. Para lo cual, fue necesario abordar la coordinación como subcategoría de análisis para sustentar la hipótesis planteada, ya que es la ausencia de mecanismos de coordinación en la Ley y la diversidad de actores e intereses lo que dificulta la

contractualmente, el pago de obligaciones originadas en contratos. 3. Las que, en virtud de decretos, y en el marco de acuerdos de restructuración de pasivos o programas de saneamiento fiscal y financiero, hayan sido dispuestas para la financiación del correspondiente acuerdo o programa. 4. Los ingresos con destino a financiar los gastos de funcionamiento de concejos, personerías y contralorías distritales.”

toma de decisiones, su implementación y la construcción de capacidades y solución de demandas locales.

La gobernanza como categoría de análisis será entendida como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. (Farinós, 2008). Pero también como un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos y que representa, por tanto, un modelo alternativo para gestionar los asuntos públicos. (Farinós, 2008). Lo que nos permite entrever que existe un factor cohesionador de las relaciones que garantiza un nivel de coherencia y articulación mínimo para el alcance de objetivos estratégicos. Por ello, y antes de abordar esta categoría de análisis será necesario entender el papel de la coordinación en la nueva relación de poder de los responsables de la formación de las políticas públicas como instrumento que garantice sinergias para no producir redundancia ni brechas en la entrega de servicios. (Molina & Licha, 2005).

En este sentido la coordinación será entendida no como un fin en sí misma, sino, como un instrumento estratégico para lograr sinergias entre los actores responsables de las políticas públicas, de su consistencia e integralidad. Para ello, se abordó como un proceso político y técnico que ocurre en diferentes niveles (vertical y horizontal) y con diferentes grados de complejidad (interdependencia de objetivos, funciones y recursos) (Molina & Licha, 2005). En este caso la coordinación vertical será el nivel superior del gobierno local (El alcalde distrital, los entes de gobierno y el concejo distrital) que juegan un papel normativo, de financiamiento y monitoreo y control. Mientras que la coordinación horizontal será la que se genere entre las distintas localidades y los diferentes actores sociales y comunitarios presentes en el territorio.

2. EL PAPEL DE LOS NUEVOS ACTORES DENTRO DE UN ESQUEMA DE GOBERNANZA TERRITORIAL

La implementación del Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico, y Comercial de Turbo plantea retos importantes en el campo de las políticas públicas, por un lado, impone nuevas competencias desde el punto de vista administrativo y legal, sin embargo, no plantea instrumentos que permitan mejorar o crear nuevas capacidades necesarias para implementar la nueva visión del territorio. De otro lado no determina una ruta comportamental y legal que permita establecer códigos de conducta frente a las relaciones de los alcaldes locales como nuevos agentes de dinamización (Dulfary & Palma, 2018) y el alcalde distrital (electo por voto popular), y su plan de desarrollo en el escenario de interacción local. Lo que redundará en posibles deficiencias que dificultan la implementación del distrito, la construcción de

capacidades y la solución de demandas locales. situación que complejiza la toma de decisiones y la implementación de las mismas, debido a que abre la puerta a la entrada de nuevos actores en el escenario político con intereses propios y capacidad de incidir en la agenda pública, pero no necesariamente con la formación ni la alineación política requeridas para el ejercicio coordinado y articulado de sus funciones. Por lo tanto, se hace evidente una falla de gobernanza debido a que no es posible garantizar la coordinación de los actores en los distintos niveles de interacción, pues a más puntos de decisión y mayor número de actores con voz, existe una mayor complejidad. (Jaime, 2013). Ante esta situación surge entonces la pregunta: ¿Cómo favorecer la relación de gobernabilidad y gobernanza territorial en el ejercicio de las alcaldías locales y su coordinación con el alcalde distrital de Turbo y su equipo de trabajo a través de escenarios y mecanismos de participación ciudadana que mejoren el proceso de toma de decisiones y su implementación?

En este sentido el objetivo de esta investigación fue establecer un modelo de coordinación que contemple mecanismos de participación ciudadana y herramientas que permitieran establecer metas de mutuo interés y beneficio (Dulfary & Palma, 2018), que garantice las articulación en el espectro de la gobernabilidad entre los alcaldes locales y el alcalde distrital, y que además plantee solución a los fallos de gobernanza, por medio de mecanismos más suaves, como la persuasión y la fijación de estándares comunes, más que en la fijación de reglas formales. (Leyva, 2015).

Es por ello que la gobernanza se constituye en un modelo ideal de interacción y de regulación política, social e institucional, pero además como una herramienta de renovación del espacio político y de los fundamentos democráticos de la sociedad. (Launay, 2006). Que posibilita la creación de mecanismos y herramientas para lograr la aplicación y la puesta en marcha de procesos democráticos entre los diferentes niveles de interacción. De esta forma, busca garantizar nuevas formas de toma de decisiones colectivas que conlleven al desarrollo de diferentes relaciones, no solo entre organizaciones públicas, o entre estas y las no públicas, sino también entre los ciudadanos y las organizaciones públicas. (Conejero, 2005, pág. 23) Con el fin de legitimar las acciones que propone el estado a través de los diferentes planes, programas y proyectos que apunten a mejorar el bienestar de los habitantes del territorio. En este sentido Cesar Cruz Rubio (2012) afirma que:

“la gobernanza se refiere esencialmente a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones.”

Este escenario propuesto tiene como eje fundamental la coordinación, debido a que la necesidad de acciones estatales integrales deriva en la necesidad de la coordinación de esfuerzos de los diversos organismos ejecutores de programas y políticas, y que hace indispensable que los distintos sectores no se vean así mismos como partes aislada sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática común. (Repetto, 2003, pág. 3). Para esto es necesario generar espacios de positiva coordinación que expresen tanto rasgos de jerarquía vertical como prácticas horizontales, donde se evolucione del ejercicio del poder político basado en una relación “Top Down” entre los que gobiernan y los que son gobernados, hacia un modelo de “Bottom up” en el que se toman en consideración tanto los intereses, percepciones y oportunidades de los que gobiernan como los de los que son gobernados. (Navarro, 2002), y donde se privilegie la participación ciudadana a través de mecanismos democráticos de toma de decisión.

Desde este punto de vista, se determinaron primero los recursos en términos de capacidades, con que cuentan los actores involucrados para participar activa y autónomamente en el proceso de formación e implementación de la política pública en función de: recursos políticos, económicos, administrativos e ideológicos; luego, con base en esto se indagó por las posibles causas que puedan estar generando una “coordinación negativa” o el nivel de coordinación actual basándose en las condiciones en que se toman las decisiones y se implementan, y por último, se estableció el nivel de coordinación que se pretende alcanzar, los instrumentos y estructuras necesarios para alcanzar un nivel óptimo de coordinación que permita plantear estrategias generales de gobierno, orientadas al logro de objetivos comunes.

2.1 CAPACIDADES PARA LA COORDINACIÓN

La coordinación como proceso apunta a vincular diversos entes y actores entre sí con el fin de generar acciones articuladas en espacios intersectoriales e intergubernamentales. Estas articulaciones son promovidas mediante redes y otros mecanismos. (Molina & Licha, 2005, pág. 8). Esos actores por lo general tienen asimetrías de poder entre sí, algunos cuentan con mayores capacidades que otros y mayor incidencia en el proceso de toma de decisiones lo que puede generar conflictos de poder, y es aquí donde este modelo de coordinación apunta a minimizar este conflicto, nivelando esas asimetrías de poder, articulando intereses, objetivos en común y generando acuerdos en torno a ellos.

El nuevo esquema territorial y administrativo del distrito de Turbo planteado por la ley 1617 de 2013 contempla un complejo mapa de actores donde las asimetrías de poder son

evidentes y la ausencia de capacidades institucionales dificulta la participación autónoma en el proceso de formación de la política pública.

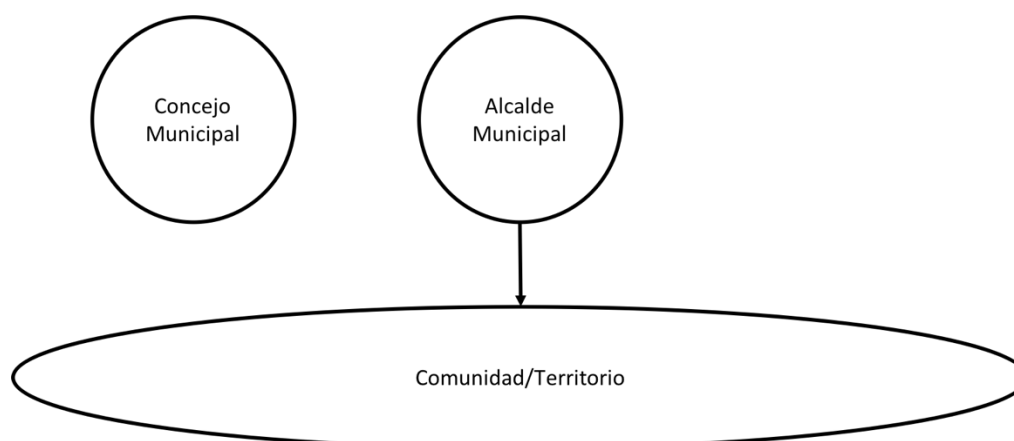


Ilustración 1. Escenario de actores antes del distrito especial

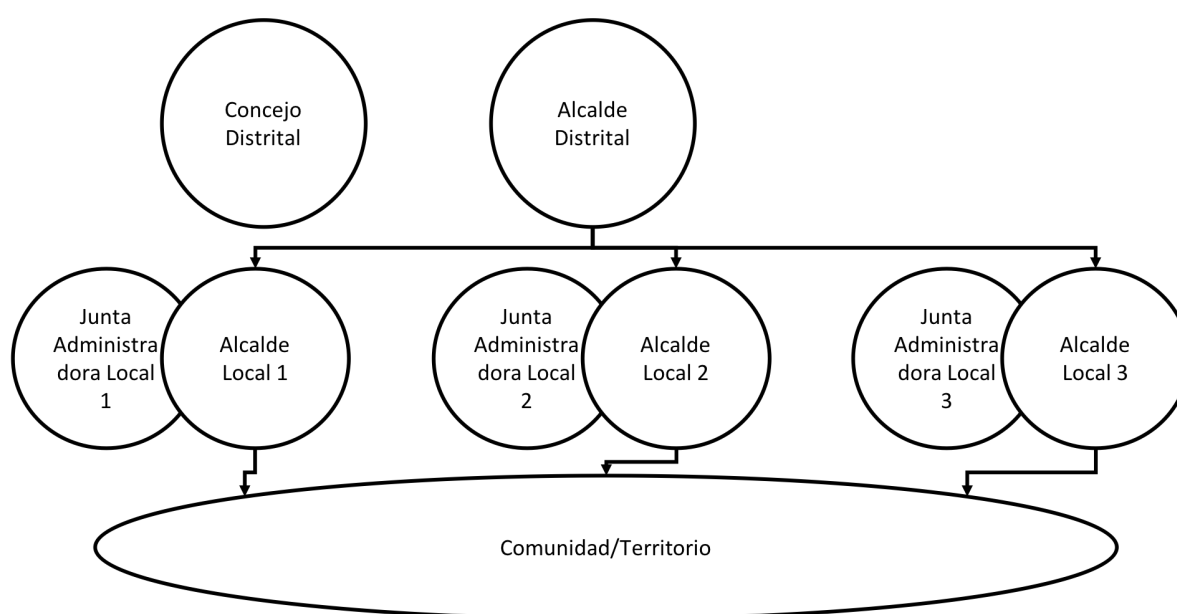


Ilustración 2. Escenario de actores con el distrito especial

Como se evidencia en las ilustraciones 1 y 2, el escenario político, administrativo y social antes de la entrada en vigor de la ley 1883 de 2018 “Por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico, y Comercial a Turbo Antioquia” dependía de la relación directa entre un alcalde, el concejo municipal y la totalidad del territorio a su cargo, situación que simplificaba la toma de decisiones y la implementación de la mismas. Sin embargo, en la nueva complejidad se involucran otros actores con voz y voto, como lo son los alcaldes locales y las juntas administradoras locales de las localidades de Currulao, Nueva

Colonia y la Panamericana, creadas mediante artículo 3 del Acuerdo 004 de 2018. Cada uno con sus propios intereses y visión del territorio; algunos con mayores recursos (Capacidades) que otros. Situación que dificulta la coordinación positiva, debido a que limita la participación activa y autónoma en los procesos de toma de decisión y de implementación. Por ello se determinó a través de una matriz binaria los recursos con que cada uno de los actores objeto de esta investigación cuenta. Basados en la metodología de Michael Coppedge que determina 20 variables (Recursos en termino de capacidades):

- Recursos políticos (Apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar);
- Recursos económicos (Presupuesto; dinero para incidir en la agenda gubernamental);
- Recursos administrativos (Mando legal; organización; información; expertise técnica; capacidad de descifrar el contexto);
- Recursos ideológicos (Ideas; valores; prestigio moral; concepciones del mundo).

RECURSOS DE ACTORES (En termino de capacidades)																										
ACTORES	POLITICOS										ECONOMICOS			ADMINISTRATIVOS						IDEOLOGICOS						
	Apoyo de la ciudadanía	Apoyo de grupos de interes	Apoyo de los Mandantes	Autoridad formal	Liderazgo	Autoridad informal	Movilización y Acción Colectiva	Habilidad para negociar	habilidad para argumentar y comunicar	TOTAL	Presupuesto	Dinero para incidir en la Agenda Gubernamental	TOTAL	Mandato legal	Organización	Información	Expertise tecnica	Capacidad de descifrar el contexto	TOTAL	Ideas	Valores	Prestigio moral	Concepciones del mundo	TOTAL	TOTAL	
	1	1	1	1	1	0	1	1	1	8	1	1	2	1	1	1	1	1	5	1	1	1	1	4	1	
	1	1	1	1	1	0	1	1	1	8	1	0	1	1	1	1	0	1	4	1	1	1	1	4	1	
	1	1	0	1	1	0	0	0	0	4	1	0	1	1	0	0	0	1	2	1	1	1	1	4	1	
	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	1	2	1	1	1	1	4	1	
	1	1	0	0	0	1	1	0	0	4	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	1
	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Tabla 1. Elaboración propia

A cada uno de estos factores se les asigno un 1 (uno) cuando cuenta con la capacidad o un 0 (cero) cuando no cuenta con la capacidad, según sea el caso de cada actor. De esta forma los actores consultados tuvieron el siguiente desempeño: El alcalde Distrital con una puntuación de (19/20) y el concejo distrital con una puntuación de (17/20) cuentan con los recursos suficientes para generar algún tipo de coordinación. Por el contrario los alcaldes locales con una puntuación de (11/20), las juntas administradoras locales con (8/20) y la sociedad civil organizada con una puntuación de (7/20) tienen una clara ausencia de capacidades que impedirían su participación activa y autonoma en la definición de la agenda

pública y en la toma de decisiones. (ver ilustración 3) En el siguiente cuadro se plasman las conclusiones de la matriz:

RECURSOS DE ACTORES (En término de capacidades)				
ACTORES	POLÍTICOS	ECONÓMICOS	ADMINISTRATIVOS	IDEOLÓGICOS
Alcalde distrital	Cuenta con abundantes recursos políticos, por ser un gobierno electo popularmente cuenta con el apoyo de la ciudadanía y puede llegar a captar la atención y el apoyo de los grupos de interés que desee según la situación específica. Es una autoridad formal investida de autoridad por la constitución y la ley; tiene capacidad de movilización y de acción colectiva debido a que cuenta con el liderazgo natural de las funciones que ejerce sobre el territorio; por	Naturalmente es la autoridad y quien ordena el gasto dentro del ente territorial. Cuenta con la facultad de priorizar y decidir sobre el presupuesto público asignado por la ley. Además esto le brinda la posibilidad de disponer cuando sea necesario de los recursos para incidir en la agenda gubernamental, e inclinar la balanza a su favor.	Tiene por ley el mandato legal, lo que lo dota de facultades para ejercer poder sobre el territorio y los ciudadanos. La organización administrativa de las instituciones públicas territoriales en Turbo es débil, sin embargo le brinda una amplia capacidad de acción. A pesar de que la información es débil por su poca capacidad organizativa, cuenta con lo necesario para la toma de decisiones e incidir en la agenda pública. Lo anterior le garantiza contar con el expertise técnico necesario para sustentar su capacidad de	Cuenta con la capacidad de generar ideas y de respaldarlas técnica y financieramente. Representa una institución pública reconocida por la ley con valores propios y con su propia concepción del mundo, lo que le brinda prestigio moral para respaldar sus acciones como estado.

	último posee una amplia habilidad para negociar debido a que cuenta con los recursos para hacerlo, además tiene la capacidad para argumentar y comunicar a través de los canales naturales y formales del estado.		incidencia y de descifrar el contexto.	
Concejo distrital	Es un ente netamente político, no administrativo, es elegido por mandato popular lo que puede garantizarle el apoyo de la ciudadanía y de algunos grupos de interés. Tiene la autoridad formal para ejercer control político sobre los entes administrativos del territorio. Cuenta naturalmente con liderazgo lo que le da capacidad de	No es un ente con capacidad de influir directamente en el gasto publico, sin embargo hacen parte del proceso de toma de decisiones y además cuentan con presupuesto propio lo que les permite influir en la definición de la agenda publica en cierto grado. No cuentan directamente con la capacidad financiera de	Cuenta con el mandato legal, la organización natural de un ente público, y tiene acceso a la información lo que le permite hacer parte de la definición de la agenda pública. Sin embargo no cuenta con la expertise técnica, debido a que sus funciones son las de ejercer control político al ejecutivo que es quien por naturaleza posee la capacidad técnica. Sin embargo posee la capacidad de	Desde esta dimensión se puede concluir que al igual que el alcalde distrital, el concejo distrital posee los valores y las ideas que le confiere ser una institución pública, situación que le permite tener sus propias concepciones de la realidad.

	movilización, acción colectiva, además de la habilidad de argumentar y comunicar, lo que lo dota con la capacidad de negociar e incidir en la toma de decisiones.	incidir en la definición de la agenda pública.	descifrar el contexto y de incidir en él.	
Alcalde Local	Los alcaldes locales de las tres localidades del distrito tienen capacidades políticas significativamente reducidas, a pesar de ser autoridades dentro de su territorio no cuentan inicialmente con el apoyo de la ciudadanía y de los grupos de interés, debido a que, por ser elegidos por la JAL no tienen representatividad popular. Poseen también la	El 10% del presupuesto municipal de Ingresos Corrientes de Libre Destinación ICLD sera destinado a los Fondos de Desarrollo Local que están a cargo y bajo la responsabilidad de los alcaldes locales. Por ello cuentan con la capacidad de incidir directamente en la ejecución de una porción del presupuesto	Esta es quizá una de las capacidades mas reducidas con las que cuentan los alcaldes locales, por lo menos en su inicio. Debido a que a pesar de contar con el mandato legal que le asigna la constitución y la ley en la actualidad no cuentan con la organización que demandan sus funciones, no tienen acceso a la información y además no cuentan con la expertise técnica necesaria por no contar con los equipos de trabajo y	En cuanto a recursos ideológicos, los alcaldes locales cuentan con la capacidad de generar ideas, poseen los valores y el prestigio moral que les da ser funcionarios públicos además poseen su propia concepción del mundo.

	<p>autoridad formal asignada por la ley y el liderazgo dado por sus comunidades representadas en las juntas administradoras locales. Sin embargo no cuentan con el apoyo directo de los mandantes (voto popular) lo que podría restarles capacidad de movilización, acción colectiva e inicialmente también la capacidad de argumentar y comunicar; lo que debilitaría su habilidad de negociar en algunos escenarios.</p>	<p>municipal y en la toma de decisiones. Pero aun así su capacidad financiera para incidir en la agenda pública sigue siendo baja.</p>	<p>el capital humano con la experiencia técnica y en conocimiento necesario. Sin embargo cuentan con la capacidad de descifrar el contexto local.</p>	
<p>Junta Administradora Local JAL.</p>	<p>Cuentan con pocos recursos políticos, pueden llegar a contar con apoyo de la ciudadanía por ser elegidas por</p>	<p>No cuentan con ningún recurso económico, a diferencia del concejo distrital no poseen</p>	<p>Al igual que los alcaldes locales, las JAL cuentan con recursos administrativos reducidos. Cuentan</p>	<p>Las juntas administradoras locales tienen los recursos ideológicos, las ideas, los valores y</p>

	voto popular y representar sus intereses. Están investidas de la autoridad formal que les asigna la ley. Pero el hecho de que inicialmente no cuenten con el empoderamiento y el liderazgo hacen que carezcan de la capacidad de movilización, acción colectiva, de argumentar y comunicar, lo que reduce significativamente su habilidad de negociar.	presupuesto sin embargo el Art. 35 numeral 3. Establece: Que a las Localidades se puede asignar el ejercicio de algunas funciones, la construcción de las obras y la prestación de los servicios cuando con ello se contribuya a la mejor prestación de dichos servicios, se promueva su mejoramiento y progreso económico y social. Situación que les permite incidir en la formación de la política.	con el mandato legal que les confiere la ley y con la capacidad de descifrar el contexto; pero no con la capacidad de organización ni acceso a la información y mucho menos con la expertise técnica. Lo que dificulta su capacidad de incidir en la toma de decisiones.	el prestigio moral que les permite tener su propia concepción del mundo.
Sociedad Civil Organizada	La sociedad organizada tiene naturalmente el apoyo de la ciudadanía y de los grupos de interés.	No cuenta con los recursos económicos asignados a otros actores públicos por la ley, por lo	Los recursos administrativos son nulos. No tiene mandato legal, excepto el de ser el primer constituyente.	Cuenta con diversidad ideológica y de valores, lo que la dota de prestigio moral para incidir

	Además y a diferencia de los anteriores cuenta con autoridad informal por no contar con reconocimiento directo de la ley. Posee gran capacidad de movilización y acción colectiva. Inicialmente no cuenta con el recurso de argumentar y comunicar lo que le resta a su capacidad de negociar.	que no tiene acceso a un presupuesto. Pero puede incidir en la definición de la agenda pública a través de dineros privados.	No tiene capacidad organizativa, ni acceso a la información, tampoco la expertise técnica necesaria. Su capacidad de descifrar el entorno no es clara debido a la multiplicidad de visiones del territorio.	en la toma de decisiones. Sin embargo su capacidad de concebir el mundo es relativa a cada sector.
--	--	--	---	--

Tabla 2. Elaboración propia

Lo anterior evidencia el peso relativo de cada actor con base en la dotación de capacidades con que cuenta y, refleja la capacidad política de cada uno, la cual sera utilizada para negociar o para ejercer acciones de veto en los diferentes ámbitos de interacción. (Repetto, La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias practicas en américa latina., 2003, pág. 7).

2.2 COORDINACIÓN POSITIVA Y PARTICIPACIÓN

La coordinación positiva requiere de unos mínimos recursos medidos en capacidades como los analizados anteriormente, ademas de las estructuras e instrumentos necesarios para ser efectiva. Existe una amplia variedad de estructuras que dan apoyo a la coordinación. Todas ellas requieren recursos, vínculos entre sus miembros, habilidades logísticas y expertise para implementar los acuerdos establecidos entre las agencias involucradas con respecto a cursos específicos de acción. (Molina & Licha, 2005). Sin embargo, las asimetrías de poder actuales generadas por el desequilibrio de capacidades entre los alcaldes locales y el alcalde distrital

impiden alcanzar niveles de coordinación positiva generando brechas y redundancia de acciones en la entrega de servicios, como lo veremos a continuación:

NIVEL DE COORDINACIÓN			
NIVEL	TIPO	CARACTERÍSTICAS	ESTADO ACTUAL
1	Coordinación Negativa (nivel actual)	Las dependencias realizan sus actividades estando informada de las actividades de otras dependencias, pero no establece relación con ellas. No existe interacción y las decisiones se toman unilateralmente.	En la actualidad no se estipulan desde la Ley 1617 de 2013 ni dentro de ninguno de las normas expedidas hasta la fecha, incluso a nivel municipal, mecanismos que permitan garantizar niveles de coordinación positivos. Además de ello, en la investigación de campo que se realizó entre los actores claves dentro del proceso de implementación del distrito en Turbo, se evidenció que existe una clara coordinación negativa, debido a que no existen canales claros de comunicación entre el alcalde distrital y los responsables de implementar las políticas en cada una de las localidades lo que dificulta articular acciones y llegar a espacios de concertación

			de las decisiones a implementar y de esta forma evitar redundancias, contradicciones y vacíos entre sus actuaciones individuales.
2	Comunicación a otras dependencias	Las dependencias informan o da a conocer a otras sobre algún asunto, no espera respuesta y actúa unilateralmente.	Para llegar a este nivel de coordinación, se deberá plantear como mínimo los canales de comunicación entre los diferentes actores dentro del proceso de formación de la política. En el caso específico de los procesos administrativos y de toma de decisión en Turbo, será necesario comunicar a través de básicos de articulación existentes como son los consejos de gobierno o alguno de los comités específicos. Esto no implica esperar una respuesta positiva o una aprobación para llevar a cabo la acción.
3	Consulta a otras dependencias	La dependencia solicita concepto a otras dependencias, espera respuestas y luego actúa unilateralmente teniendo	Este nivel de coordinación requiere adicional a los canales básicos de comunicación, establecer procesos o instrumentos que permitan llevar a cabo

		en cuenta la información de las respuestas.	acuerdos mínimos que conlleven a tomar decisiones informadas. En este nivel el conocimiento y la información es clave, por ello instrumentos como el Plan General de Desarrollo y sus respectivos planes de acción son necesarios para garantizar que exista concordancia entre las acciones que realizan los alcaldes locales y los objetivos planteados desde el nivel central del gobierno municipal.
4	Negociaciones para evitar divergencias	Las dependencias se reúnen para abordar temas en los que pueden tener o tienen divergencia, toman acuerdos para evitar redundancias, contradicciones y vacíos entre sus actuaciones individuales y luego cada dependencia actúa de forma independiente.	En este nivel de coordinación la planeación conjunta es necesaria para llevar a cabo procesos de concertación y toma de decisión conjunta. La negociación sobre objetivos en común y el diseño de las estrategias y la definición de prioridades entre la comunidad, los alcaldes locales y el alcalde distrital es clave para evitar divergencias.

5	Construcción de consensos (Nivel propuesto)	Las dependencias se reúnen para ponerse de acuerdo sobre objetivos y prioridades, definen responsables y recursos a utilizar de cada una, elaboran un presupuesto conjunto y un plan de acción, luego cada organización ejecuta acciones y los recursos según lo acordado de forma individual, pero interactuando periódicamente con las otras organizaciones.	Este es el nivel de coordinación propuesto teniendo en cuenta el contexto existente y los recursos que poseen los alcaldes locales y el alcalde distrital. Es posible alcanzar un nivel de coordinación moderado donde los alcaldes locales y el alcalde distrital consulten temas periódicamente en los que puedan tener divergencias, establezcan acuerdos, definan presupuestos, recursos comunes, planes de acción y lleguen a consensos sobre la ejecución. Para ello será necesario establecer no solo el Plan General de Desarrollo sino también los Planes Locales de Desarrollo que articulen los intereses locales con los objetivos planteados por el nivel central, y que estén acompañados de mecanismos que garanticen la participación no solo de los actores institucionales sino, también de la
---	---	--	--

			ciudadanía en cada una de las etapas del proceso de formación de la política.
--	--	--	---

Tabla 3. *Elaboración propia*

En este sentido para lograr articulación, coherencia y políticas integrales G. Peters (1998) plantea que un nivel de coordinación positivo debe alcanzar los siguientes objetivos: “i. Evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; ii. reducir las inconsistencias de las políticas; iii. asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; iv. Atenuar el conflicto político y burocrático; v. Promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas.”

Por ello se plantea un modelo de coordinación para el distrito de Turbo, basado en la concertación y la participación entre la ciudadanía, los alcaldes locales y el alcalde distrital mas allá de las estructuras tradicionales, que consista en la búsqueda de acuerdos en el proceso de formación de las políticas entre los alcaldes locales sus equipos de trabajo y el alcalde distrital, en donde la implementación y la evaluación se sometan a control ciudadano. (Molina & Licha, 2005). a través una serie de mecanismos que garanticen la articulación de doble sentido de acciones: la vertical y la horizontal. Por un lado el gobierno central en cabeza del alcalde distrital y la estructura gubernamental, donde se ejerce una coordinación vertical mas parecida al Comando y Control y por otro lado el escenario de la participación ciudadana donde se implementan las decisiones, y se genere un espacio de doble vía, donde la ciudadanía pueda hacer parte de la construcción de la agenda pública, de la formación de la política pública y la implementación de la misma, los alcaldes locales puedan participar a traves de espacios de concertación apoyados en una batería de instrumentos que ayuden a superar la fragmentación organizacional y la dispersión de recursos, información y actividades. (Molina & Licha, 2005, págs. 3-8)

2.2.1 MECANISMOS DE COORDINACIÓN

Las estructuras o mecanismos de coordinación actuales con que cuentan los actores del distrito de Turbo para llevar a cabo procesos de concertación y participación comunitaria son básicos y se limitan a lo exigido por la ley, no contemplan la participación de los nuevos actores en el actual escenario político y limitan la participación ciudadana solo a algunos espacios y etapas del proceso de formación de la política pública. A continuación se relacionan los mecanismos existentes de coordinación de políticas en el distrito de Turbo, algunos de ellos sectoriales otros generales y se discrimina las etapas del proceso en las que intervienen:

INVENTARIO DE MECANISMOS DE COORDINACIÓN			
	NOMBRE	TIPO	ETAPA
1	Consejo Territorial de Planeación	General	Planeación
2	Consejo de Gobierno	General	Decisión
3	Consejo de Seguridad	Sectorial	Decisión
4	Consejo de Gestión del Riesgo de Desastres	Sectorial	Ejecución
5	Consejo de Política Social	Sectorial	Decisión
6	Consejo Municipal de Política Fiscal	General	Decisión
7	Consejo de Justicia Transicional	Sectorial	Decisión
8	Consejo Comunitarios	General territorial	Ejecución
9	Comites Sectoriales	Sectorial	Generales

Tabla 4. Elaboración Propia

El cuadro anterior evidencia la ausencia de mecanismos que propicien la coordinación en especial entre el alcalde distrital, el estamento gubernamental y los alcaldes locales. En especial en espacios de planeación y de decisión como el Consejo Territorial de Planeación donde se conceptua sobre la viabilidad y la pertinencia de las políticas públicas que se ejecutarán en el territorio, el consejo de gobierno que es el espacio donde se delibera y se priorizan las acciones o el Consejo Municipal de Política Fiscal que es el encargado de fijar políticas en materia económica en el distrito. Espacios claves para la toma de decisión y la formación de la política pública.

Esto se ratifico con las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación a actores claves dentro del proceso de implementación como secretarios de despacho (Hacienda y Planeación), concejales, líderes comunitarios y presidentes de juntas comunales. Donde se concluyo principalmente lo siguiente:

1. No existe claridad en los alcances que tiene la nueva condición de distrito para Turbo, ni de las nuevas competencias y responsabilidades que asumen como funcionarios públicos o actores locales.
2. Coinciden en que se deben generar niveles de coordinación positiva para garantizar fluidez y eficiencia en el proceso de formación de la política pública.

3. Reconocen que los mecanismos e instrumentos que existen actualmente de coordinación son insuficientes y no son pertinentes para la nueva configuración territorial, política y administrativa de Turbo.

En consecuencia se plantean otros mecanismos alternativos enfocados principalmente a brindarle a los actores locales, como son en este caso los alcaldes locales, las juntas administradoras locales y la sociedad civil organizada las capacidades para minimizar las asimetrías de poder, garantizando de esta forma la participación, la articulación la concertación y la coherencia en la toma de decisiones y la implementación de las mismas. Estos mecanismos deberán ser incorporados mediante Acuerdo dentro de un Sistema de Planeación Local para que no dependan de cada alcalde sino que hagan parte de la institucionalidad del Distrito y se garantice su continuidad en el tiempo y su implementación.

- Mecanismos de Consulta: A través de estos mecanismos se busca garantizar la consulta y la participación de la ciudadanía, con el fin de establecer intereses comunes. Aquí se plantea el cabildo abierto como mecanismo de consulta de temas trascendentales y de interés general, además se complementa con un comité consultivo local que cumplirá el objetivo de estar en constante consulta con sectores específicos de la ciudadanía, frente a temas o proyectos específicos.
- Mecanismos de planificación estratégica: Estos permiten generar espacios de concertación y articulación de objetivos y fines comunes de mediano y largo plazo, por ellos se plantea un consejo local de planeación que tendrá como objetivo principal el de concertar con la comunidad y hacerla parte del proceso de toma de decisiones
- Mecanismos Interinstitucionales: Estos mecanismos sirven como espacios de articulación de los actores responsables de la ejecución y puesta en marcha de la política pública, pero además como escenarios para la priorización y concertación de recursos y estrategias. Aquí se plantea el consejo de gobierno local y el Consejo de participación ciudadana. Este último como escenario para la participación y la concertación comunitaria y social.

2.2.2 HERRAMIENTAS PARA LA COORDINACIÓN

Las herramientas de las que hace uso el distrito de Turbo para generar sinergia y articulación entre las entidades responsables de la formación de la política pública son básicas y no se adaptan a la nueva complejidad política, administrativa y financiera del escenario actual. Por

ello aquí se plantean tres niveles de instrumentos que garantizarán la coordinación en las diferentes etapas de la acción institucional, y sobre todo la participación de la comunidad en cada una de ellas. Al igual que los mecanismos estas herramientas deberán ser incorporadas mediante Acuerdo dentro de un Sistema de Planeación Local para que no dependan de cada alcalde sino que hagan parte de la institucionalidad del Distrito y se garantice su continuidad en el tiempo y su implementación.

- Herramientas de planificación: Estas herramientas definen el primer nivel de coordinación debido a que a través de ellas se concretan objetivos y metas comunes de mediano y largo plazo que deberán estar articuladas con el Plan General de Desarrollo. Además, garantizan la participación ciudadana y la definición de intereses comunes. Está compuesto por el Plan de Desarrollo Local para el cual se propone tengan un horizonte de planificación de 12 años.
- Herramientas de concertación: Estas herramientas constituyen el segundo nivel de coordinación donde será necesario priorizar objetivos, definir recursos y responsables de la ejecución. Estas herramientas son el presupuesto participativo y el banco de proyectos local.
- Herramientas de ejecución y seguimiento: Aquí encontramos el ultimo nivel de articulación donde se ejecutan las políticas públicas, y es necesario contar con la articulación necesaria para evitar redundancia y la dispersión de recursos. Por eso se proponen planes de acción sectorial, y mesas de seguimiento interinstitucional y comunitarias. Donde la comunidad tenga la posibilidad de participar y contar con la información real sobre la ejecución de las acciones de sus gobiernos.

3. A MODO DE CIERRE

Ley 1617 de 2013 reglamenta los últimos distritos en Colombia, sin embargo, quedó claro que deja grandes vacíos desde el punto de vista de rutas y mecanismos que guíen la implementación y puesta en marcha de esta figura. En este sentido, uno de los grandes retos que tendrá que sortear el nuevo distrito será el de lidiar con todas las nuevas competencias y con ellas las responsabilidades que trae consigo el asumir esta figura territorial, sin contar con mayores recursos y con capacidades muy limitadas.

Sin embargo, esta investigación se basó en esta situación para determinar los alcances y recursos con que cuentan los alcaldes locales y las juntas administradoras locales como actores y su relevancia dentro del nuevo escenario político y administrativo del distrito de

Turbo, principalmente en el papel que desempeñan como agentes de dinamización local con voz en el proceso de toma de decisión y de implementación, en especial su relación con el alcalde distrital. Donde se concluye, primero que hoy no existen mecanismos que permitan garantizar niveles de coordinación positivos, debido principalmente a que no existen canales de comunicación efectivos y escenarios que faciliten la concertación y la articulación, esto sumado a las asimetrías de poder generadas por el desequilibrio de capacidades entre los alcaldes locales y el alcalde distrital situación que impide la participación activa y autónoma de los alcaldes locales en la definición de la agenda pública y en la toma de decisiones, generando brechas y redundancia de acciones en la entrega de servicios.

Además, esto permitió proponer un modelo de gobernanza basado en la coordinación y la participación ciudadana con una serie de mecanismos que garanticen espacios de concertación interinstitucional y comunitario; así mismo, se estableció una batería de instrumentos que permitirán garantizar un nivel moderado de coordinación positiva para establecer metas de mutuo interés entre los distintos actores mejorando así el proceso de toma de decisiones y su implementación.

Todo lo anterior debe elevarse a la categoría de Acuerdo Municipal para que su implementación y permanencia como parte de la institucionalidad local, no depende de la voluntad política de los actores de turno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Jaime, F. (2013). En *Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
2. Leyva, S. (2015). En *Anaísis de Política Pública Poblacional, la Juventud en Medellín: crisis, cambio e innovación*. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
3. Farinós, D. (2008). *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y la agenda*.
4. Molina, C. G., & Licha, I. (2005). *Coordinación de la política social: Criterios para avanzar*.
5. Repetto, F. (2003). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*.
6. Peters, G. (1998). *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. . Canada.
7. Dulfary, C., & Palma, D. (2018). En *Gobernanza Multidimensional*. Ediciones USTA.
8. Launay, C. (2006). *Institut de recherche et débat sur la gouvernance*. Obtenido de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>
9. Conejero, E. (2005). *Globalización gobernanza local y democracia participativa*. Cuadernos Constitucionales de la catedra Fadrique Furio Ceriol.
10. Rubio, C. C. (2012). *La Taxonomía del Cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas*. Revista Andamios.
11. Repetto, F. (2003). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*.
12. Navarro, C. (2002). *Gobernanza en el ámbito local*.
13. Ley 1617 de 2013. *Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1617_2013.html
14. Ley 1883 de 2018. Por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico, y Comercial a Turbo Antioquia.
15. Acuerdo 004 de 2018. “Por medio del cual el municipio de Turbo adopta la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial otorgada mediante la Ley 1883 de 2018 y se establece una nueva división territorial con la creación de localidades”

16. El Decreto 2388 de 2015 "reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales."